



Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade (FACE)
Curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP)

GLENDALYNGIA LOPES DA SILVA

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD): Um estudo sobre a eficácia da distribuição do livro didático nas escolas rurais de Oiapoque e Macapá - AP.

Brasília – DF

2015

Silva, Glenda Nalygia Lopes.

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD): Um estudo sobre a eficácia da distribuição do livro didático nas escolas rurais de Oiapoque e Macapá – AP / Glenda Nalygia Lopes da Silva. Brasília/DF, 2015.

Relatório Final (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2015.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Leonor Moreira Câmara, Curso de Gestão de Políticas Públicas.

1. Gestão de Políticas Públicas. 2. Educação. 3. Livro Didático. 4. Eficácia I. Título.

GLENDAL NALYGLA LOPES DA SILVA

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD): Um estudo sobre a eficácia da distribuição do livro didático nas escolas rurais de Oiapoque e Macapá - AP.

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de "Residência em Políticas Públicas".

Professora Orientadora: Dr.^a Leonor Moreira Câmara.

Brasília – DF

2015

Dedico este trabalho a todos os professores e alunos das escolas públicas rurais da região Norte do Brasil que persistem diariamente na luta pela educação como ferramenta de desenvolvimento e de transformação social.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do curso de Gestão de Políticas Públicas, especialmente à doutora Leonor, por quem tive a honra de ser orientada, que me proporciona inspiração pelo grau de excelência enquanto Cientista Social.

À minha mãe, Francisca, e ao meu irmão, Gabriel, que me apoiam e incentivam em todos os momentos da minha vida pessoal e intelectual, e que sempre foram compreensivos e essenciais na minha trajetória contínua de aprendizagem.

À Anita Monteiro, à Taize Carvalho, ao Eduardo Miranda, à Isabelle Picelli, à Ana Carolina Miranda, ao Márcio Henrique, à Ana Carolina Lutner, à Marianna Garcia, à Janine Machado, à Danielle Toratani, à Sarah Nogueira e a todos os queridos amigos, dentro e fora da UnB, que ao longo da minha jornada foram mais que companheiros, foram grandes auxiliares da minha compreensão de mundo e das complexidades humanas.

Aos servidores do FNDE, especialmente ao Edmundo Silva, ao Ricardo Santos, à Sônia Coelho e à Rosália Sousa, pela prestatividade, paciência, disponibilidade e pelo carinho com que me receberam e trataram durante todo o período da imersão, bem como pelo comprometimento e amor pelo PNLD.

RESUMO

Este relatório tem como objetivo investigar a eficácia da distribuição do livro didático, a partir do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), nas escolas das regiões rurais do Oiapoque e de Macapá. A legislação vigente determina procedimentos que tornam a entrega morosa e complexa, retirando algumas escolas rurais do ciclo de distribuição como planejado. A imersão foi realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especialmente na Coordenação de Logística e Distribuição (COLED). Além disso, foram realizadas entrevistas com servidores das Secretarias Municipais de Educação de Oiapoque e de Macapá. Os resultados revelaram que, no âmbito do FNDE, há eficácia na distribuição dos livros para as Secretarias de Educação, contudo, a entrega do livro às escolas rurais nem sempre corresponde ao índice de eficácia encontrado nas zonas urbanas. A entrega do livro aos alunos permite o início de algumas etapas da educação, uma dessas é a de transformar a realidade de diversos indivíduos, especialmente os de comunidades tradicionais e de baixa renda, promovendo cidadania e justiça social.

Palavras-chave: Gestão de Políticas Públicas; Educação; Livro didático; Eficácia.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Quantidade de livros distribuídos PNLD 2015, por zona.....	43
Tabela 2 - Quantidade de livros, Alunos beneficiados e escolas, PNLD 2015, por região.....	43
Tabela 3 – Entrega dos livros antes do início do ano letivo.....	49

Lista de Abreviaturas e Siglas

CGPLI - Coordenação- Geral dos Programas do Livro Didático
CNLD - Comissão Nacional do Livro Didático
COARE - Coordenação de Apoio às Redes de Ensino
COCEL - Coordenação de Contratos e Liquidação
COCEQ - Coordenação de Cálculo e Qualidade
COHER - Coordenação de Habilitação e Registro
COLED - Coordenação de Logística e Distribuição
DIRAE - Diretoria de Ações Educacionais
DF - Distrito Federal
ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Fename - Fundação Nacional de Material Escolar
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE – Instituto de Geografia e Estatística
IDS - Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira
INL - Instituto Nacional do Livro
IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério de Educação e Cultura
PLIDEF - Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE - Plano Nacional de Educação
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
SIMAD – Sistema de Materiais Didáticos
UnB – Universidade de Brasília
USAID - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10
1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 O Estado burocrático e o modelo gerencial.....	19
2.2 Desigualdades sociais e educação.....	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	34
4.1 Logística de distribuição dos livros didáticos.....	35
4.2 Reserva Técnica e Distribuição do livro didático nas zonas rurais.....	40
4.3 Percepção dos atores acerca da distribuição dos livros didáticos nos municípios de Oiapoque e Macapá.....	44
5 Considerações Finais.....	51
6 Referências.....	54
APÊNDICE.....	62

Apresentação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996, incumbe ao Estado o dever de garantir o atendimento ao educando por meio de programas suplementares ligados à educação, inclusive de material didático–escolar, em todas as etapas da educação básica (BRASIL, 1996).

Como uma das formas para garantir o cumprimento dessa obrigação do Estado, o Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010, estabelece que os programas de materiais didático-escolares devem ser destinados a prover as escolas de educação básica pública nas redes federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal de obras didáticas, pedagógicas e literárias, de forma sistemática, regular e gratuita (BRASIL, 2010).

Os programas de materiais didáticos devem ter como objetivos:

- I – melhoria do processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas, com a consequente melhoria da qualidade da educação;
- II – garantia de padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas;
- III – democratização do acesso às fontes de informação e cultura;
- IV – fomento à leitura e o estímulo à atitude investigativa dos alunos;
- V – apoio à atualização e ao desenvolvimento profissional dos professores (BRASIL, 2010).

Para a possível aplicação dos objetivos supracitados, o Decreto nº 7.084/10 expõe e regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) como provedor de livros didáticos, dicionários e outros materiais de apoio à prática educativa para as escolas públicas de nível básico (BRASIL, 2010).

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi instituído pelo Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010, e modificado pela Resolução nº42, de 28 de agosto de 2013. O objetivo do Programa é prover as escolas de nível básico regular e especial, fundamental e médio, de livros didáticos, dicionários e materiais pedagógicos voltados às práticas educacionais (BRASIL, 2010).

A autarquia responsável pela gestão do PNLD é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Vinculado ao Ministério de Educação e

Cultura (MEC), o FNDE tem a função de regular, controlar e definir a política e a coordenação de educação (FNDE, 2014).

O FNDE é responsável pela execução de políticas educacionais do MEC e tem como finalidade a captação de recursos financeiros para programas e projetos educacionais na área de ensino, pesquisa, alimentação e transporte escolar, bolsas de estudo e outras ações voltadas à educação brasileira, tendo por base o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 2010).

De acordo com o Relatório de Gestão de 2014, a missão do FNDE é oferecer cooperação técnica e financeira, e executar ações que proporcionem educação de qualidade a todos.

A instituição tem como visão de futuro ser parâmetro de excelência na implementação de políticas públicas, e possui como valores organizacionais o comprometimento com a educação; ética e transparência; cidadania e controle social; primazia na gestão; acessibilidade e inclusão social (FNDE, 2015).

Além disso, o FNDE possui como desafios permanentes tanto a consolidação institucional quanto: “[...] a eficiência na gestão dos programas finalísticos e nas compras governamentais, e o comando e transparência no uso dos recursos angariados pela autarquia” (FNDE, 2014, p. 20).

A presente pesquisa pretende investigar se há eficácia na distribuição do livro didático às escolas públicas rurais dos Municípios de Oiapoque e Macapá. Para isso será necessário analisar o modelo de gestão implementado pelo FNDE no âmbito do Programa, o objeto empírico do trabalho.

Este relatório está dividido da seguinte forma: Introdução, com esclarecimentos e informações sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde foi realizada a pesquisa de campo; pergunta norteadora e os objetivos; Referencial Teórico, com conceitos sobre gestão, definição de eficácia e uma breve explanação sobre desigualdades sociais e educação; Procedimentos Metodológicos. Diagnóstico do PNLD; e Considerações Finais, com algumas sugestões e análises para a melhoria da gestão e da implementação do programa.

1 Introdução

O Instituto Nacional do Livro (INL) foi criado ao final da Primeira República, em 1929, e possuía a finalidade de proporcionar a produção e a distribuição de livros didáticos às escolas públicas do Brasil (FNDE, 2015). Instituída pelo Decreto nº1.006, de 30 de dezembro de 1938, a Lei do Livro Didático cria a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) e estabelece as regras iniciais de produção, importação e circulação do livro didático no país (BRASIL, 1938).

No ano de 1966 foi realizado um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático, e para garantir a continuidade do programa para o ensino fundamental a partir de financiamento do governo (CURY, 2009).

A partir do Decreto-Lei nº872, de 21 de novembro de 1969, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a finalidade de captar recursos financeiros e direcioná-los para o financiamento de programas educacionais (BRASIL, 1969).

Em 1971 é criado o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF). Nesse mesmo ano o acordo com a USAID é rompido, e, com esse fato, torna-se necessário um sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático (CURY, 2009).

Em 1976, com o Decreto nº77.107, de 04 de fevereiro de 1976, o governo assume a compra dos livros didáticos a serem distribuídos em praticamente todas as unidades da federação para o ensino fundamental (BRASIL, 1976).

Além disso, o Decreto supracitado extingue o INL e cria a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), responsável pela execução do programa do livro didático com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das contrapartidas estabelecidas para os Estados e Municípios (BRASIL, 1976).

Com a substituição do Fename pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), pela Lei nº7.091, de 18 de abril de 1983, foi possível a participação dos professores na escolha do livro e a ampliação do programa a todas as escolas de nível fundamental (BRASIL, 1983).

Em 1985 é finalmente criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sendo administrado tanto pela FAE quanto pelo FNDE. O Decreto nº91.542, de 19 de agosto de 1985, substitui o PLIDEF pelo PNLD e dispõe sobre a reutilização do livro didático e o fim da participação financeira dos estados (BRASIL, 1985).

A partir de 1997, com a extinção da FAE, a responsabilidade política do PNLD é transferida, integralmente, para o FNDE. E a partir dos anos 2000, o programa é ampliado ao nível médio de ensino, abrangendo, inclusive, o ensino especial (CURY, 2009).

Após várias mudanças, o PNLD foi aperfeiçoado para promover a eficiente execução dos objetivos e das diretrizes elencados na legislação vigente sobre educação (FNDE, 2014).

Reformulado a partir da Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012, o PNLD é exemplo da prática de política pública educacional atuando de forma coordenada, transparente e legal, para proporcionar qualidade de ensino às redes públicas do país (BRASIL, 2012).

A área da estrutura organizacional do FNDE diretamente ligada ao PNLD é a Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE)¹, instituída pelo Decreto nº 7.691, de 02 de março de 2012, e responsável pelo planejamento e pela coordenação normativa e executiva dos programas de livros didáticos, transporte escolar e alimentação escolar (BRASIL, 2012).

A Coordenação- Geral dos Programas do Livro Didático (CGPLI) fica a cargo de coordenar, especificamente, a implementação do PNLD a partir de coordenações subordinadas (FNDE, 2015).

As coordenações do PNLD são: a Coordenação de Habilitação e Registro (COHER); Coordenação de Cálculo e Qualidade (COCEQ); Coordenação de Contratos e Liquidação (COCEL); Coordenação de Logística e Distribuição (COLED) e a Coordenação de Apoio às Redes de Ensino (COARE) (FNDE, 2015).

A COHER elabora os editais para realizar a seleção dos livros didáticos, e habilita e registra as editoras concorrentes. A COCEQ realiza o cálculo / estimativa da quantidade de livros que a escola participante necessitará para o próximo ano letivo, bem como para reposição (FNDE, 2015).

¹ Ver Apêndice A, p.63.

A COCEL realiza a aquisição dos livros didáticos a partir da inexigibilidade de licitação, contida na Lei nº 8666/ 93, pois a escolha é realizada pelas escolas e as editoras específicas possuem o direito de produção de cada livro indicado no edital. A COCEL também realiza o contrato diretamente com as editoras (FNDE, 2015).

A COLED é responsável por administrar a logística de distribuição do livro didático, essa ação é realizada a partir de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). A ECT leva os livros diretamente das editoras para as escolas ou, no caso das áreas rurais, o ECT entrega os livros às prefeituras ou secretarias de educação do estado (FNDE, 2015).

A COARE é a coordenação de comunicação direta entre o FNDE e as redes de ensino. Esse auxílio é importante ferramenta institucional tanto no processo de adesão das escolas quanto na escolha dos livros didáticos. Além disso, a COARE recebe o *feedback* das escolas sobre a entrega dos livros fora do prazo, especialmente quando em comunidades tradicionais (ribeirinhas, indígenas) (FNDE, 2015).

Os programas de material didático devem ser realizados em estrita observância aos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2010). Sendo assim, todas as coordenações do PNLD executam funções primordiais para a aplicação desses princípios em relação ao programa (FNDE, 2015).

Segundo o Relatório de Gestão de 2014, todas as etapas de execução do programa visam à eficiência, à eficácia e à efetividade da política educacional (FNDE, 2015).

Atualmente o programa é destinado a prover livros didáticos, obras literárias, dicionários e outros materiais de apoio à prática educativa às escolas da rede pública de ensino da educação básica, exceto a educação infantil (BRASIL, 2010).

Desde 2012 foi estabelecido o Termo de Adesão a ser preenchido pelas escolas federais e redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que tiverem interesse em participar do programa (BRASIL, 2012).

A inclusão no programa não é obrigatória, mas uma vez encaminhado e aprovado o Termo de Adesão, os estabelecimentos de ensino ficam obrigados a utilizar o material didático encaminhado pelo FNDE.

Além disso, para não receber mais remessas de materiais, os estabelecimentos participantes deverão cancelar o Termo de Adesão junto ao FNDE (BRASIL, 2012).

O Livro Didático Campo é uma modalidade do livro didático específica para alunados das áreas rurais, tentando aproximar o conhecimento formal e acadêmico da realidade de vida no campo dos alunos. Essa vertente do livro foi lançada em 2011, sendo realizada a primeira escolha do livro em 2012 e entregue a primeira remessa em 2013 (FNDE, 2013).

Essa modalidade é amparada tanto pela Resolução CD/FNDE N° 40, de 26 de julho de 2011, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para as escolas do campo PNLD do Campo, quanto pelo Decreto n° 7.084, de 27 de janeiro de 2010, no que dispõe sobre os programas de material Didático.

O PNLD Campo cumpre as mesmas etapas de adesão, escolha e registro dos livros. As escolas participantes devem estar vinculadas às redes de ensino estaduais, municipais ou do Distrito Federal que tenham firmado termo de adesão ao PNLD. O diferencial é que para participar do PNLD Campo as escolas beneficiárias deverão estar situadas ou manter turmas anexas em áreas rurais (FNDE, 2013).

São atendidas pelo PNLD Campo as escolas rurais com até 100 alunos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental e as escolas rurais com mais de 100 alunos que não realizaram a escolha do PNLD, os que tenham optado por não receber livros nesse programa (FNDE, 2013).

Essa modalidade é obrigatória às escolas rurais do 1° ao 5° ano. Contudo, a partir do 6° ano não há mais indicação de livros específicos para as zonas rurais, sendo propostos, às escolas rurais e urbanas, os livros do 6° ao 9° ano do cadastro geral das editoras, independente da região em que o alunado se encontre (FNDE, 2013).

As parcerias estabelecidas pelo FNDE são ampliadas estrategicamente a partir da complexidade das políticas públicas educacionais elaboradas pelo Ministério da Educação (MEC) e para cumprir a missão institucional (FNDE, 2014).

Nos últimos anos, as parcerias têm logrado resultados positivos quanto à qualidade dos produtos e serviços ofertados ao público alvo das políticas educacionais. Essas parcerias proporcionam o aperfeiçoamento da execução dos recursos públicos voltados à educação, visando à eficiência, à eficácia e à

efetividade da aplicação dos recursos públicos direcionados à educação (FNDE, 2014).

Os parceiros que apoiam o PNLD podem ser descritos, basicamente, como: as editoras fornecedoras, proporcionando livros didáticos elaborados de acordo com ano e etapa de ensino; as universidades federais, avaliando o nível de qualidade didática dos livros ofertados pelas editoras.

O Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo (IPT), responsável por operacionalizar a triagem e o controle de qualidade física dos livros; e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), realizando a entrega dos livros didáticos, dicionários e afins diretamente às escolas ou às prefeituras e secretarias de educação. A ECT é a empresa com maior abrangência de entrega de mercadoria do país, atingindo praticamente todas as regiões e localidades existentes (FNDE, 2015).

A partir dessas parcerias torna-se possível a aplicação do Art. 4º da Resolução nº42, que dispõe sobre o processo de avaliação, escolha e aquisição dos livros didáticos, devendo ser realizado periodicamente, a fim de garantir ciclos regulares trienais alternados. A Resolução dispõe ainda sobre a reutilização do livro, que deverá ser pelo prazo de três anos (BRASIL, 2012).

A administração dos procedimentos da logística de distribuição é realizada a partir da previsão de entrega do livro, uma das últimas etapas do processo. Os materiais devem ser entregues entre outubro do ano anterior a sua utilização e o início do ano letivo (FNDE, 2015).

A localização das escolas é classificada como urbanas ou rurais/campo, não havendo especificação para a localização de escolas de povos tradicionais, como índios, quilombolas, comunidades ribeirinhas e de difícil acesso territorial. Essa classificação é realizada de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2010).

A distribuição física do livro didático, assim como de todo o material pedagógico adquirido pelo FNDE, é realizada pela ECT, conhecida como Correios. Existe um contrato entre o FNDE e os Correios, e por meio dessa parceria é possível realizar a entrega dos livros didáticos por todo o país (FNDE, 2014).

Pelo contrato estabelecido, e de acordo com a Resolução nº42/13, a ECT coleta os livros nas editoras e realiza a entrega diretamente às escolas urbanas. Contudo, no caso das escolas rurais, essa entrega deve ser realizada às Secretarias

de Educação dos Municípios correlatos, sendo de responsabilidade dessas Secretarias a entrega às escolas rurais de cada região (BRASIL, 2012).

Apesar da fase de distribuição ser executada a partir da parceria com o ECT, o FNDE foi a organização escolhida para a imersão, pois as unidades de análise estudadas na pesquisa foram tanto a forma de gestão do programa como a implementação, no sentido da distribuição do material didático.

O interesse da pesquisa é investigar a eficácia da logística de distribuição e entrega dos livros didáticos às escolas das regiões rurais dos municípios Oiapoque e de Macapá.

Tendo por base essa informação, pode-se ressaltar a importância do programa alcançar o público-alvo pretendido, nesse caso, os alunos do nível básico das redes de ensino público do país, pois o PNLD, nas áreas rurais, atinge a sua eficácia a partir do momento em que o livro chega até às escolas. E não bastaria adquirir o livro se esse não chegasse até as mãos dos alunos.

O PNLD é um dos maiores programas voltados à distribuição gratuita de livros didáticos do mundo, e a fase de distribuição é uma das mais importantes para a sua implementação eficaz, pois o índice da entrega dos livros nas escolas é um dos indicadores para analisar a eficácia do programa (FNDE, 2014).

Observando a relevância do PNLD enquanto uma política pública complementar à educação nacional, e tendo como foco o elemento eficácia, ou seja, se o livro alcançou o público-alvo pretendido, a logística de distribuição foi o instrumento de análise desta pesquisa.

Esta pesquisa tem como pergunta norteadora: qual a eficácia das ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em relação à distribuição do livro didático para as escolas das regiões rurais de Oiapoque e Macapá no ano de 2015?

A região Norte foi escolhida por ter a maior extensão territorial do país e por apresentar elementos geográficos propensos a gerar dificuldades na logística de distribuição dos livros didáticos, especialmente devido à grande complexidade de rios, ao isolamento geográfico e à Região Amazônica que a caracterizam.

De acordo com os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS): Brasil 2015, divulgados pelo IBGE, a região Norte possui o índice mais elevado de moradias inadequadas do país, totalizando 71,8%. O estado do Amapá concentra a pior situação do país, com 19,7% de moradias inadequadas (IBGE, 2015).

Corroborando com esses dados, a PNAD 2014 apresenta o Amapá como um dos estados mais precários em relação à renda per capita, competitividade e incentivos fiscais, ficando com o último lugar no ranking de infraestrutura (qualidade da malha viária e de redes de telecomunicações) e apresentando um dos piores índices de desigualdade social (IBGE, 2015).

Essas informações mapeiam a escolha do estado. Quanto aos Municípios, Macapá, a capital, foi escolhida para a investigação da pesquisa por ser a maior cidade do Amapá, e por enfrentar problemas similares aos do estado. Além disso, é a única capital estadual brasileira sem interligações por rodovias a outras capitais, dificultando o acesso à região (BRASIL, 2015).

O município de Oiapoque foi escolhido por conter quatro grandes reservas indígenas: Palikur, Galibi, Juminã e Uaçá, e por possuir número elevado de famílias ribeirinhas (BRASIL, 2015), sendo assim, nessas localidades há maior probabilidade de altos índices de não entrega, ou dificuldade de entrega, dos materiais didáticos às escolas.

Para angariar dados e informações relevantes à confecção do trabalho, com foco em responder aos objetivos específicos da pesquisa, realizou-se uma imersão tanto na Coordenação- Geral dos Programas do Livro Didático (CGPLI) quanto na Coordenação de Logística e Distribuição (COLED), bem como entrevistas via *e-mail*, e por telefone, com servidoras e Secretários das Secretarias de Educação dos municípios de Macapá e de Oiapoque.

A partir da comunicação com a CGPLI foi possível analisar a gestão implementada no PNLD, enquanto que na COLED e a partir das entrevistas com servidoras das Secretarias de Educação foi possível investigar se as escolas dos Municípios escolhidos têm recebido, a contento, os livros didáticos e distribuído entre os alunos.

2 Referencial Teórico

Neste capítulo serão discutidos os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, bem como de economicidade e de excelência dos serviços públicos. A partir dessas categorias tornou-se possível investigar tanto sobre a eficácia da distribuição do livro didático para as escolas rurais da região Norte que foram escolhidas quanto analisar de que forma, e em qual medida, a implementação do modelo de gestão do FNDE utilizado na execução das ações da COLED influenciou na distribuição do livro didático.

2.1 O Estado burocrático e o modelo gerencial

O Estado burocrático transformou-se ao longo de vários períodos históricos e a emergência pelo Estado gerencial fez-se necessária, especialmente a partir da década de 1990 (PEREIRA, 1996). A CF/88 corroborou e consolidou perspectivas sociais em aparato legal, garantindo a nova forma de Estado.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público (PEREIRA, 1996, p. 10).

Em 1995 o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, com Luiz Carlos Bresser Pereira como Ministro, elaborou o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), marco da Reforma da Gestão Pública no Brasil, primeiro país em desenvolvimento a ter essa iniciativa.

O objetivo da Reforma é proporcionar e construir um aparelho de Estado forte e eficiente no país, e busca assegurar o crescimento sustentado da economia.

Um dos princípios fundamentais da Reforma, ainda, é ampliar a ação do Estado, especialmente na área social, contudo, só deve executar diretamente os serviços exclusivos de Estado, que envolvam o poder de Estado ou que necessitem de recursos do Estado (BRASIL, 1995).

No Plano Diretor, Estado e aparelho do Estado são definidos de formas diferentes, como segue:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRASIL, 1995, p. 12).

A ideia de uma Administração Gerencial contempla conceitos modernos de administração e eficiência, com foco no controle dos resultados e na descentralização, tudo isso para conseguir chegar até o cidadão-usuário, porque, em uma sociedade democrática, é ele quem proporciona a legitimidade às instituições e, por isso, também ficou conhecido como cidadão-cliente dos serviços prestados pelo Estado (FACHINETO; NEVES; RAIZER, 2007).

As principais diretrizes da Reforma são: a descentralização política, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais (BRASIL, 1995).

Flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, compatível com a multiplicidade, com a competição administrada e com o conflito; adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes (BRASIL, 1995).

Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social (BRASIL, 1995).

Elementos como o patrimonialismo e o clientelismo, ainda muito marcantes no estado brasileiro, não foram subestimados. Porém, ao invés enfatizar exclusivamente esses problemas, como fazia a reforma burocrática (1930), avançou-se em direção a uma administração mais autônoma e responsabilizada perante a sociedade (ARAGÃO, 1997).

O pressuposto é que a melhor forma de combater o clientelismo, e outras formas de captura do Estado, é tornar o Estado cada vez mais eficiente e moderno,

com políticas públicas e sociais efetivas e proporcionadoras de mudança social, em todas as dimensões (ABRUCIO, 1997).

A perspectiva de cidadania encontrada no Plano Diretor não é apenas a conceituação usual de igualdade de direitos sociais, mas também a de informação, participação e de revolução cultural, fatores que auxiliariam na construção de uma nova sociedade, a partir de uma revolução cultural no país, culminando em uma cidadania completa (PEREIRA, 1996).

De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (...). Para realizar essa função, redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 13).

O Decreto n°. 5378, de 23 de fevereiro de 2005, criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. Segundo o Documento de referência:

O GESPÚBLICA é uma política pública formulada para a gestão, que está alicerçada em um modelo de gestão pública singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política. Isso significa que o GESPÚBLICA busca promover a participação da sociedade no seu movimento. Suas principais características são: ser essencialmente pública; estar focada em resultados para o cidadão; ser federativa (BRASIL, 2009, p.10).

A GESPÚBLICA visa os resultados para os cidadãos. Resultado é compreendido, para o setor público, como o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas.

Neste sentido, a eficiência e a eficácia serão tão positivas quanto à capacidade que terão de produzir mais e melhores resultados para o cidadão - impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum (ABRUCIO, 1997).

Todas as informações supracitadas demonstrariam a eficiência e efetividade das políticas sociais e da responsabilidade do Estado não apenas como operacionalizador, mas como interventor das políticas.

Um ente preocupado tanto com o atendimento do cidadão pelos serviços públicos, quanto com a excelência da qualidade do serviço ao cidadão-cliente (PEREIRA, 1996).

Contudo, a realidade atual demonstra a fragilidade dos conceitos de democracia e cidadania nas sociedades contemporâneas, especialmente na sociedade brasileira.

Os ditames econômicos têm tido mais influência, força e legitimidade que a própria sociedade e suas necessidades. Aspectos sociais são renegados em detrimento de interesses fiscais e de meia dúzia de indivíduos, que concentram a riqueza nacional (SOARES, 2012).

A legislação é um modo operacional permeado de cultura, tradição e envolvimento com o momento histórico e político, contudo, no Brasil, ainda é feita à parte da consulta social, inclusive sobre o que tange ao desenvolvimento das políticas sociais (ARAGÃO, 1997).

O capitalismo, sistema vigente, é um modelo que preza pela fragmentação social, cria, naturaliza e perpetua desigualdades, aparta o acesso a certas estruturas e serviços de alguns grupos privilegiados (PASTORE, 2000).

A Reforma Gerencial tem ocorrido aos poucos no Brasil, e ainda é preciso um tempo até que todas as descrições elaboradas e bem intencionadas dos relatórios, das legislações e dos projetos sejam eficazes, eficientes e efetivos (ABRUCIO, 1997).

É preciso uma renovação democrática no país. Garantir a cidadania disponibilizando políticas sociais o mais próximo possível da realidade dos usuários, mudar a mentalidade política e construir espaços de democracia. A educação é ferramenta imprescindível nesse processo de transformação social (LONGO, 1996).

É preciso lembrar que essa realidade é inovadora e recente, pois até pouco tempo o Estado compreendia essas ações apenas como forma de distribuir recompensas pela desigualdade social que assolava a sociedade brasileira (LONGO, 1996).

O modelo gerencial é descrito como um: “[...] processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos” (ABRUCIO, 1997, p. 12).

A partir desse fato, surge a necessidade de apresentar algumas categorias de análise para o presente trabalho. A categoria economicidade será utilizada como: “[...] o processo de captação e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas de insumos (recursos, pessoas, tempo)” (MARINI; MARTINS, 2010, p.36).

A execução será compreendida como a realização de ações (processos, atividades, procedimentos) segundo os prazos e requisitos estabelecidos pela organização estudada, o FNDE.

A excelência foi avaliada a partir da compatibilidade entre os critérios e padrões de qualidade pretendidos pela organização (FNDE), com o objetivo de melhorar a execução, a eficiência e a eficácia do programa, e os resultados alcançados com o programa finalístico a ser avaliado, o PNLD (MARINI; MARTINS, 2010).

A categoria eficácia será compreendida como a quantidade e a qualidade de produtos e serviços (output) entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização), sendo envolvida pelos critérios de excelência e influenciada pela eficiência da organização (SANDRONI, 2005).

Segundo Sandroni (2005):

Eficácia significa fazer o que necessita ser feito para alcançar determinado objetivo. Este conceito é distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho de um empregado, isto é, se este ou o seu produto é adequado a um fim proposto. Dessa forma, um trabalhador pode produzir um produto adequado (idealmente a um consumidor), mas se não realizar as tarefas correspondentes com eficiência, o resultado final não será apropriado. O ideal é que o resultado de uma tarefa seja eficaz (adequado a um objetivo) e que a tarefa seja realizada com eficiência. Em resumo, fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz (p.198).

Além disso, deve-se ressaltar que:

(...) o benefício (ou lucro) que o governo persegue está expresso no bem comum da sociedade que representa; portanto, a atividade do setor público deve ser medida e avaliada mediante a utilização de parâmetros ou indicadores que decorram da eficiência e eficácia de modo que possam integrar os relatórios da entidade (GRATERON, p.2, 1999).

Tendo por base a importância da gestão gerencial, o Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2013 foi analisado nesta pesquisa, e apresenta como uns dos desafios da autarquia, dentre outros, a eficiência da gestão e a eficácia de seus programas finalísticos.

A visão do FNDE é ser referência na implementação de políticas públicas focadas na área educacional (FNDE, 2015).

Para Maria das Graças Rua (1998), implementação é uma etapa crucial para a execução dos objetivos das políticas públicas, não existe uma implementação perfeita, até porque mesmo nessa fase ocorrem mudanças e outros problemas são identificados, sendo necessários outros tipos de ação em conjunto.

Nem sempre os implementadores estão situados no alto escalão, mas, sim, situados dentro da realidade em que o programa é aplicado, e esses atores são de extrema importância para o aperfeiçoamento dessa parte do processo. Não existe processo perfeito ou acabado, o mundo é dinâmico e por mais que sejam amenizados problemas atuais, sempre haverá outros.

O processo de desenvolvimento de políticas públicas é tão contínuo quanto à realidade, o ideal é conseguir fazer o intercâmbio entre esses dois elementos para que os objetivos sejam atingidos e que a sociedade seja beneficiada por essas ações.

Ainda com base no Relatório supracitado, é possível perceber a aplicação da gestão gerencial nas diversas ações do FNDE para implementar os programas de forma a buscar a eficácia da gestão e a qualidade do produto a ser ofertado aos clientes/beneficiários (FNDE, 2014).

A partir da compreensão da relevância da implementação, de forma eficiente, eficaz e efetiva, de políticas públicas direcionadas à área educacional, foi objetivo da imersão diagnosticar a eficácia da distribuição do livro didático nas regiões rurais do Oiapoque e de Macapá, tendo como unidade de análise a eficácia no que diz respeito a essa distribuição.

Além disso, houve a tentativa de identificar a forma de gestão aplicada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na execução das ações no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e analisar como essa gestão influencia ou afeta a logística de distribuição do livro didático para as regiões rurais.

2.2 Desigualdades sociais e educação

A desigualdade social é um dos problemas mais acentuados das sociedades modernas. No Brasil, apesar de seu grau de modernização, industrialização, democratização, urbanização, dentre vários outros processos das sociedades modernas, a desigualdade não é apenas alta, mas também de mobilidade curta e vertical (PASTORE, 2000).

Na tentativa de modificar essa realidade, ressalta-se a relevância da educação pública como ferramenta primordial para a mobilidade e ascensão social, um meio para a reconfiguração política, econômica e social dos indivíduos. As sociedades contemporâneas gratificam e favorecem trabalhadores com melhores qualificações profissionais (BASTOS, 2004).

A educação é quase sempre interpretada como forma de mobilidade social, um meio para a reconfiguração social – esta educação é permeada por características do ambiente e das condições sociais em que os indivíduos se encontram (LONGO, 1996).

A qualificação profissional advém do acúmulo de conhecimento expresso pelos títulos escolares, as vantagens profissionais se disponibilizam aos atores mais capacitados, ou seja, aqueles que tiveram maiores e melhores oportunidades para a competição no espaço social (BOURDIEU; PASSERON, 2011).

A sociedade de mercado tende a inferir as posições sociais ocupadas pelos indivíduos como fruto da lógica meritocrática, mas o que de fato se percebe é que o aparato social, econômico e cultural dos indivíduos é, muitas vezes, mais precípuo que suas condições individuais (MEDEIROS, 2005).

Não se quer afirmar, com isso, que indivíduos de classes menos favorecidas tenham menos capacidade para alcançar melhores posições sociais através de seus esforços, mas, sim, de acentuar o meio social como elemento de relevância para a distribuição de oportunidades.

Sendo assim, as classes menos favorecidas já começam mal as competições, pois não disponibilizam de condições sociais efetivamente consistentes para seus membros disputarem o espaço social visado (BASTOS, 2004).

Com isso, ressalta-se a relevância da educação pública como ferramenta primordial para a mobilidade e ascensão social, até mesmo porque as sociedades

contemporâneas gratificam e favorecem trabalhadores com melhores qualificações profissionais, o que implica em tempo e gastos despendidos pelos indivíduos que buscam títulos escolares a seu favor (SOARES, 2012).

Por isso a importância de projetos governamentais que privilegiam a educação básica, como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), criado em 20 de junho de 2007, com o objetivo de enfatizar e promover melhores condições educacionais aos alunos e de carreira aos professores do ensino infantil, fundamental e médio (BRASIL, 2007).

Se considerarmos as desigualdades na distribuição de renda no Brasil e o acesso à educação como fatores de mobilidade social, um dos maiores desafios contemporâneos no Brasil é a questão da igualdade educacional, tanto nos níveis primários quanto nos superiores (BASTOS, 2004).

As variáveis socioeconômicas e culturais envolvidas são muito relevantes e muitas vezes determinantes na condição da vida psicossocial e, conseqüentemente, em sua disposição para a mudança de estratificação a que pertence. A escola, junto à família, são as iniciadoras nos processos de socialização e de capacitação dos indivíduos que irão promover os postos e as hierarquias no mercado de trabalho (BOURDIEU; PASSERON, 2011).

A Constituição Federal (1988) apresenta a educação como um direito social. A educação é um direito (subjeto) de todos e dever do Estado, portanto, esse deverá garantir amparo aos estudantes oferecendo igualdade de condições de ingresso e permanência na escola (BRASIL, 1988).

A universalização e a qualidade do ensino básico são elementos cruciais para um bom desenvolvimento escolar e o conseqüente *feedback* positivo para a sociedade, promovendo desenvolvimento e ascensão social (FACHINETO; NEVES; RAIZER, 2007).

Para alcançar a aplicação dos elementos supracitados, programas, projetos e ações governamentais são criados e implementados, especialmente privilegiando a educação básica, etapa obrigatória de ensino (FACHINETO; NEVES; RAIZER, 2007).

Para Longo (1996), promover a revigoração e a qualidade da escola, assim como angariar novas parcerias e implementar novas ações, com vistas à modernização e integração dos processos de gestão, são desafios a serem

enfrentados pelo poder público. Sendo assim, a consolidação da qualidade dos processos de gestão educacional apresenta-se como ferramenta importante para a análise das políticas públicas voltadas à educação.

Na perspectiva analítica dos projetos pedagógicos, podemos compreendê-los como mecanismos, morais e normativos, que conduzem a aprendizagem a partir e para a socialização, e não de uma aprendizagem compreensiva.

Os alunos são exigidos a pensar e agir de acordo com a lógica do mercado, dos padrões culturais e da ideologia dos dominadores apenas para reproduzirem a ordem vigente, sem possibilidade de transgressões e desenvolvimento de outros modos e métodos de conhecimento, frustrando e anulando a disponibilidade de outras formas de pensar (CORDIOLLI, 2011).

É nesse sentido que Durkheim (1972) analisa a educação como um instrumento de divulgação e exigência da herança sociocultural, pela coerção e generalização dos conteúdos didáticos no processo de educação enquanto instituição de socialização dos indivíduos.

A escola se delimita a reproduzir os padrões culturais e os do sistema vigente, evitando formulações contrárias a ambos. Durkheim (1972) pensa que este processo de inculcação se disponibiliza através de ações pedagógicas emanadas por educadores e professores para afirmarem alguns saberes constituídos, embebidos da ideologia da classe dominante e estabelecidos como legítimos nas relações, não apenas escolares, mas também nas relações de trabalho, de poder e nas relações sociais vigentes.

José Carlos Libâneo (2006) apresenta o ensino público em fase de sucateamento e incredibilidade social, tudo isso por causa dos métodos e técnicas pedagógicos utilizados pelas escolas. O ensino não deve ser um estigmatizador das realidades sociais, mas sim um espaço de discussões, práticas e conhecimentos voltados à mudança social a partir de perspectivas crítico-sociais disponibilizados aos alunos através do conhecimento intercalado as realidades.

Não é necessário apenas democratizar o processo de tomadas de decisões no âmbito do sistema escolar (maior participação dos pais, professores e coordenadores), mas também democratizar o próprio conhecimento, pois este é instrumento fundamental no processo de socialização, do saber, da organização social, da construção da personalidade social e:

Trata-se, enfim, de proporcionar-lhes o saber e o saber-fazer críticos como pré-condição para sua participação em outras instâncias da vida social, inclusive para melhoria de suas condições de vida (LIBÂNEO, 2006, p.12)

Fenômenos como a globalização e o avanço do capitalismo impulsionaram os Estados não apenas a regularem e intervirem na educação, na saúde e na cultura, como medidas compensadoras das desigualdades ocasionadas pelo mercado, mas também como ferramentas para a capacitação dos indivíduos para a competição em âmbito mundial (PEREIRA, 1996).

Por isso, e compreendendo o Estado do século XXI como provedor de elementos econômicos e sociais aos cidadãos, os serviços destinados à educação, saúde, transporte e cultura, por exemplo, exigem eficiência por parte do Estado (PEREIRA, 1996).

Choppin (2004) descreve o livro didático como possuidor de funções de caráter instrumental, favorecendo a aquisição de competências disciplinares ou transversais; documental, disponibilizando ferramentas textuais e ícones capazes de despertar o espírito crítico dos alunos; referencial, porque devem se encaixar nos programas de ensino; e ideológica / cultural, como vetor essencial da língua, dos valores, das identidades e da reprodução de expressões sociais.

Como recursos importantes para o acesso à cultura e para o desenvolvimento da educação, os materiais didáticos, especialmente o livro, possibilitam o hábito da leitura e permeiam o aprendizado.

Ao longo dos anos os livros têm sido transformados para tentar acompanhar a realidade de professores e alunos em sala de aula. Essas mudanças refletem o empenho do Estado e da indústria editorial na incorporação de novas tecnologias, avanços metodológicos, recursos gráficos, diretrizes governamentais e no atendimento à demanda de educadores por materiais de qualidade e com valores para a cidadania (FNDE, 2014).

Ainda segundo Choppin (2004), o livro didático é um material imprescindível e de grande aceitação porque, além de fornecer, organizar e sistematizar os conteúdos explícitos, inclui métodos de aprendizagem das disciplinas. Não é apenas livro de conteúdos de História, Português, Geografia, Química, mas também um livro pedagógico que contém uma concepção de aprendizagem.

Pode ser compreendido como um elemento de convergência na cadeia de comunicação verbal, estabelecida por professores e alunos na sala de aula. Sendo assim, constitui um mecanismo relevante para os processos de leitura e compreensão de textos, incitando a articulação de competências básicas para o ensino-aprendizagem (SILVINO; VERCEZE, 2008).

Um dos objetivos da educação escolar é preparar o educando para o exercício da cidadania e qualificá-lo para o trabalho, o processo formativo deve realizar uma nova mediação, agora entre a esfera privada das exigências familiares, e pessoais, e a vida pública na qual o aluno está ingressando. Seja qual for a disciplina abordada, o livro didático deve servir para a construção da ética necessária ao convívio social democrático (SILVINO; VERCEZE, p. 85, 2008).

No período de confecção do pré-projeto para a disciplina de Metodologia Científica para Políticas Públicas foi percebido, a partir de diálogos com os servidores do FNDE responsáveis pelo PNLD, que não há um controle por parte do FNDE em relação à entrega do livro didático nas escolas rurais. Os dados da ECT e do SIMAD (Sistemas de Materiais Didáticos) demonstram a entrega para as Secretarias de Educação, e não para o alunado.

A Resolução nº42/13 expressa a responsabilidade das Secretarias de Educação e das Prefeituras em relação à distribuição dos materiais didáticos, entregues pela ECT, para as escolas rurais de todo o país. Contudo, nem mesmo as Secretarias e/ ou Prefeituras possuem um levantamento estatístico, formal e preciso sobre essa distribuição.

Considerando a relevância da educação pública como fator de mobilidade social, bem como as diversas funções essenciais que os materiais didáticos exercem na formação dos alunos, a pesquisa investigou a eficácia da distribuição do livro didático nas zonas rurais, especialmente porque a política apenas cumpre a sua função, de fato, após a entrega do livro ao alunado.

3 Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada no presente trabalho foi a perspectiva qualitativa, isso porque esse tipo de pesquisa apresenta-se como adequada pelo caráter descritivo dos dados coletados, além de revelar a importância dos aspectos processuais e dos significados que os atores atribuem ao objeto (MINAYO, 2012).

Como parte da pesquisa foi desenvolvida a partir de informações e dados por meios digitais e através de conversas telefônicas os métodos qualitativos de investigação foram úteis na compreensão do contexto em que o fenômeno ocorre, assim como na visualização da percepção dos atores-agentes sobre o programa.

A pesquisa qualitativa revela-se como importante para essa pesquisa pois:

(...) ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (MINAYO, p. 21, 2012).

Esta pesquisa foi dividida em três etapas: fase exploratória, com o desenvolvimento do pré-projeto na disciplina de Metodologia Científica para Políticas Públicas, cursada no 1º/ 2015; trabalho de campo, desenvolvido a partir da imersão no FNDE e nas entrevistas com os responsáveis pelo PNLD nas regiões de Macapá e Oiapoque; e análise e tratamento de dados e do material empírico e documental, a ser desenvolvido no próximo capítulo, Diagnóstico da Política Pública (MINAYO, 2012).

A primeira intenção foi estudar a forma de gestão do PNLD para compreender a dimensão estratégica para uma política ser tão bem consolidada e implementada.

Logo, após um diálogo intenso com os coordenadores do PNLD, e de várias leituras e propostas desenvolvidas, a ação de distribuição dos livros apresentou-se como uma leve falha no processo do PNLD, não necessariamente nas zonas urbanas, pois os Correios se responsabilizam pela entrega efetiva dos livros nas escolas, mas nas zonas rurais do país.

Estudar a entrega do livro didático nas zonas rurais do Distrito Federal ou do Goiás não parecia uma proposta relevante, pois, segundo os próprios coordenadores, muitas vezes essas regiões não são tão distantes das cidades, portanto, os Correios, quase sempre, realizam a entrega, mesmo nas zonas rurais dessas localidades, pois o acesso é fácil e não gera transtornos para a empresa.

Durante a reunião, as regiões Norte e Nordeste foram apresentadas como críticas em algumas situações no que diz respeito à entrega do livro didático. Com esses dados, e a partir de pesquisas do Censo, PNAD, textos e reportagens, o Norte foi escolhido como local a ser mapeado.

Apesar do Nordeste brasileiro apresentar altos índices de pobreza, a região Norte destaca-se tanto pela dificuldade de acesso físico, dada a geografia e os eventos naturais típicos da região, quanto pela falta de infraestrutura dos estados.

Além disso, segundo dados da Fundação Cultural dos Palmares, instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura (MinC) com foco na promoção e na preservação da arte e da cultura afro-brasileira, há maior concentração de quilombos no Sudeste, no Norte e no Nordeste (FCP, 2015).

Embora o Sudeste e o Nordeste também concentrem uma quantidade elevada de quilombos certificados pelo Estado, essas regiões não foram analisadas no trabalho devido ao curto tempo programado para a duração da imersão.

O levantamento bibliográfico apresentado no âmbito da educação teve como base livros, artigos e publicações, bem como a Constituição Federal de 1988 e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, documentos esses que expõe a importância dessa ferramenta social como transformadora dos aspectos sócio-econômicas e políticas dos indivíduos, proporcionando cidadania e justiça social.

No que tange ao programa PNLD e à instituição FNDE, o levantamento bibliográfico teve por base tanto Leis, Decretos, Resoluções, Planos, Relatórios de Gestão e pesquisas estatísticas (Censo; IBGE; INEP; PNAD), quanto informações contidas em *sites*, revistas e conversações iniciais, e informais, com a Coordenação-Geral dos Programas do Livro Didático (CGPLI) e com alguns servidores públicos ligados à CGPLI do FNDE.

As principais referências a serem utilizadas para a execução do projeto de pesquisa são a Constituição Federal de 1988; a Resolução nº 42/ 2012; o Relatório de Gestão: FNDE – 2013; o conceito de gestão gerencial de Bresser Pereira (1996); e os conceitos de economicidade, excelência, eficiência, eficácia e efetividade

(MARIN; MARTINS, 2010) no âmbito da Coordenação de Logística e Distribuição (COLED) do FNDE.

Para dispor de maiores informações sobre a implementação do PNLD foi realizada uma observação participante no FNDE, mais especificamente na Coordenação-Geral dos Programas do Livro Didático (CGPLI), sendo possível, assim, identificar e analisar a forma de gestão empregada na execução das ações do programa.

A observação participante promoveu, ainda, a interação com as equipes de trabalho ligadas à implementação do PNLD, especialmente com a Coordenação de Logística e Distribuição (COLED). A imersão facilitou o processo de coleta de dados para a análise, reflexão, sobre o programa.

Entrevistas não- estruturadas, ou seja, com perguntas abertas e respondidas por meio de conversação informal, foram realizadas com a equipe de trabalho da COLED, especialmente com o coordenador Ricardo dos Santos e com o assessor da CGPLI, Edmundo Silva.

Além disso, foram realizadas ligações para as secretarias de educação, para servidoras da Secretaria dos municípios de Oiapoque e de Macapá para verificar como foram realizadas as distribuições dos livros, especialmente no ano de 2015, para as escolas da zona rural de cada região.

O foco foi diagnosticar como são, e como os servidores percebem, os procedimentos, os processos e a forma de gestão aplicados na execução do programa. Assim como investigar se há escolas que não receberam os livros didáticos, se houve atraso na entrega e se ainda há alunos sem livros nessas escolas.

Foi realizada pesquisa documental mais aprofundada durante a imersão de fontes primárias, documentos relacionados à entrega dos livros no sistema da ECT por meio digital, dados do Sistema de Materiais Didáticos (SIMAD), relatórios de gestão do FNDE, sobretudo no que diz respeito ao PNLD, sistemas que disponibilizaram dados sobre a logística e a entrega dos livros, assim como o Contrato Especial de serviços entre FNDE e ECT e as Instruções Operacionais para confecção de encomenda padrão.

Foram utilizadas também fontes secundárias como pesquisas estatísticas sobre entrega dos livros, relatórios de gestão, a Lei nº9.394/96, do Decreto nº7.084/

07, do contrato entre FNDE e ECT, e a Resolução nº42/ 2012, todos no âmbito do PNLD.

O ano de 2015 foi escolhido como período amostral de análise pelo fato de ser recente e por ter completado o ciclo de remessas do ano de entrega, pois os livros a serem utilizados em 2015 deveriam ter sido entregues até o início do ano letivo das escolas.

As regiões rurais foram escolhidas como foco de análise porque geralmente são espaços territoriais de difícil acesso, e que comportam maior índice de povos tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos.

Para o presente trabalho, povos tradicionais serão considerados como: “[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condições para sua reprodução cultural, social, religiosa [...]” (BRASIL, 2007).

Segundo o Censo 2010, a proporção de indígenas que residem em áreas rurais na região Norte, especialmente entre 0 a 14 anos de idade, é de 45% (IBGE, 2010).

A pesquisa procurou investigar a eficácia do programa quanto à distribuição dos livros didáticos às regiões rurais desses Municípios, averiguando se há escolas que não receberam os livros didáticos em 2014 / 2015, bem como buscou descobrir o que acontece quando o livro chega fora do prazo, e se há alunos sem o livro didático no ano de 2015.

Considerando a imersão como procedimento essencial à Residência em Políticas Públicas (RPP), fez-se necessário o diário de campo como ferramenta essencial durante a pesquisa.

O diário de campo possibilitou o registro periódico de informações não contidas nas entrevistas, informações essas que auxiliaram na análise do PNLD, e que acrescentaram à reflexão sobre a implementação e eficácia do programa.

4 Diagnóstico da Política Pública

Este capítulo apresenta os principais resultados da pesquisa tendo como ponto de partida os objetivos específicos, quais sejam: 1) averiguar sobre os processos e os procedimentos executados no âmbito da Coordenação de Logística e Distribuição (COLED) para a distribuição do livro didático nas regiões rurais do país, especialmente para os Municípios de Oiapoque e Macapá; 2) Investigar a eficácia da distribuição do livro didático para as escolas das regiões rurais dos Municípios de Oiapoque e Macapá no ano de 2015; 3) analisar se, e de qual forma, a implementação do modelo de gestão do FNDE utilizado na execução de ações da COLED influenciou na distribuição do livro didático para regiões rurais de Oiapoque e Macapá, especialmente no ano de 2015.

A pergunta norteadora da pesquisa é: há eficácia nas ações, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em relação à distribuição do livro didático para as escolas das regiões rurais de Oiapoque e Macapá?

A unidade de análise deste trabalho é a eficácia da distribuição do livro didático nas zonas rurais de Oiapoque e de Macapá. Apesar da dimensão limitada da pesquisa, esta tem como foco uma das grandes dificuldades do PNLD, que é a distribuição do livro nas regiões rurais, especialmente aquelas mais distantes e de difícil acesso.

O FNDE já tentou elaborar algumas estratégias para tentar resolver esse problema, contudo, nenhuma ação foi efetivamente aplicada até o momento. A falta de pessoal, a crise econômica do país, com o consequente corte de gastos públicos, e a própria legislação, especialmente a Resolução nº42/13, são fatores que impossibilitam o controle e o monitoramento do Programa nas áreas rurais do país.

Também por esse motivo a pesquisa foi considerada como útil e pertinente para a instituição, revelando ainda a ausência de algumas atividades relacionadas ao levantamento de dados acerca dos resultados do PNLD de forma geral, sendo possível, na maior parte dos casos, ter acesso às opiniões das escolas e Secretarias a partir da Coordenação de Apoio às Redes de Ensino (COARE), que estabelece comunicação direta com as escolas e Secretarias a fim de resolver questões pontuais, sem necessariamente resultar em dados para o órgão.

4.1 Logística de distribuição dos livros didáticos

Durante o período de imersão no FNDE os dois servidores mais presentes e auxiliares da pesquisa foram Edmundo Silva, assessor da coordenadora geral do PNLD, Sônia Schwartz Coelho, e o coordenador da COLED, Ricardo dos Santos.

O processo de escolha iniciou-se com um período de 90 dias, a partir de março de 2015, para a assinatura do termo de adesão das escolas. Apenas para escolas não cadastradas até o momento, pois uma vez assinado o termo, o cálculo do livro é realizado automaticamente para todas as escolas inscritas (FNDE, 2015).

Caso a escola não tenha mais a pretensão de participar do PNLD, deverá solicitar o cancelamento do termo de adesão junto ao FNDE (FNDE, 2012).

Concomitante à etapa supracitada, há a abertura de editais com regras e prazos para as editoras inscreverem seus livros e outros materiais didáticos (quando há orçamento). Em junho há a seleção dos materiais que ficarão disponíveis para a escolha das escolas participantes.

Essa seleção ocorre de acordo com o edital homologado, e os materiais didáticos devem passar tanto por uma inspeção técnica (pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT), para avaliar a qualidade física do material a partir de uma amostragem disponibilizada pelas editoras inscritas, quanto por uma inspeção pedagógica, realizada a partir da Secretaria de Educação Básica (SEB), ligada ao Ministério de Educação e Cultura (MEC).

A SEB / MEC envia os livros selecionados na fase da inspeção técnica para as universidades com especialistas (pré-selecionados em edital) referentes a cada área pedagógica (português, matemática, biologia, história e etc.). Esses especialistas realizam a avaliação qualitativo-pedagógica dos livros e elaboram resenhas apenas sobre os materiais selecionados (FNDE, 2015).

Essas resenhas compõem o Guia do Livro Didático, disponibilizado pelo FNDE para as escolas do PNLD, tanto por acesso ao site do órgão quanto por meio físico (versões impressas enviadas pelos Correios).

O Guia do Livro é ferramenta importante para que as escolas e os professores conheçam um pouco dos materiais disponíveis e quais são os mais interessantes para o público-alvo (FNDE, 2014).

Os Correios não realizam a entrega do Guia, assim como dos livros, nas escolas rurais, portanto, o Guia é entregue às Secretarias de Educação ou

Prefeituras e são realizados mutirões para que os professores ou responsáveis pelas escolas busquem essas edições em locais pré-determinados, geralmente na própria Secretaria e/ou Prefeitura (BRASIL, 2013).

Nos meses de agosto e setembro é realizada a escolha dos livros didáticos pelas escolas. Agosto é destinado para as zonas urbanas e setembro para as zonas rurais. Essa sequência ocorre porque as zonas urbanas têm maior quantitativo de alunado, por isso demanda tempo maior para as etapas subsequentes do programa (FNDE, 2012).

A escolha do livro didático Campo, específico para escolas das zonas rurais, começou nesse início de setembro, permanecerá ativo até o início de outubro, contando com 30 dias para as escolas procederem à escolha de seus materiais didáticos. As escolas precisam escolher, obrigatoriamente, dois títulos por área pedagógica, por exemplo: dois títulos de português; dois títulos de matemática e assim por diante (FNDE, 2015).

Esse procedimento é necessário para evitar falhas na disponibilização dos materiais, assim, caso ocorra um esgotamento imprevisível dos livros ou se houver um excedente de escolha por um título específico, há a possibilidade de ser encaminhada a segunda opção pré-definida pelas redes de ensino.

É importante ressaltar que a escolha do livro é realizada apenas via *Internet*, pois foi o meio mais simplificado e eficiente encontrado pela instituição. O Sistema de Controle de Material Didático (SIMAD) é o meio informatizado pelo qual os professores e as escolas têm para realizar as opções dos livros didáticos e demais materiais pedagógicos.

No caso das escolas rurais, que geralmente não contam com sinal de *Internet*, nem mesmo acesso a computadores e afins, são realizados mutirões para que os professores compareçam aos locais com rede de dados e que façam a escolha dos livros.

Todos os livros didáticos escolhidos pelas escolas e comprados pelo FNDE possuem arquivos disponíveis em PDF, sendo possível disparar *e-mails* e mídias removíveis para a gravação e para o repasse das obras.

Apesar disso, o coordenador da COLED acredita que o PDF não é o suficiente para tentar alcançar as escolas mais distantes. As editoras possuem os direitos autorais dos arquivos em PDF, portanto, não seria um mecanismo simples e fácil de ser acessado, liberado e distribuído entre os alunos e as escolas, pois há

políticas e termos de uso estipulados pela legislação e pelas editoras, dificultando o processo de divulgação e utilização dessa ferramenta.

Compreende-se haver um processo burocrático em relação ao uso do PDF pelas escolas. O assessor Edmundo explicou que maior parte das escolas da zona rural não possui computadores, as pessoas não possuem celulares com capacidade para baixar arquivos pesados, como livros, geralmente, então, o PDF, que poderia ajudar no processo de posse do material didático por meios digitais, poupando tempo e custos ao Estado, e às próprias escolas, ainda não é gerenciado de forma a ajudar no processo de eficácia da política do livro.

Durante a imersão foi disponibilizado o Contrato Especial de Prestação de Serviços que entre si celebram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Nesse contrato foi possível analisar o compromisso firmado entre os entes supracitados em estabelecer acordo para a distribuição do livro didático nas regiões urbanas, em âmbito nacional, dividindo a encomenda em duas modalidades: padrão, com até 8kg e até 16cm de espessura, com valor fixo por encomenda; peso: com até 30kg e por valor unitário (FNDE, 2011).

O FNDE tem como obrigação endereçar as encomendas, avisar à ECT, com até 60 dias antecedência, sobre a entrega (quantidades e localidades) e pagar por serviços excedentes, caso necessário. A ECT tem como obrigação conferir os dados das encomendas (endereços, quantidades, condições físicas), acompanhar o embarque dos materiais, bem como arcar com as multas e/ ou infrações de trânsito causadas pelo transporte.

A ECT tem também como obrigação a entrega domiciliar das encomendas (até três tentativas, em dias úteis. Após essas tentativas, as encomendas serão entregues na secretaria de educação da região), indenizar o FNDE nos casos de perda ou extravio de mercadoria, e em casos de danificação física causada às encomendas, bem como proceder à paletização lógica das encomendas e gerar arquivo digital para mapeamento das entregas (FNDE, 2011).

No caso de detecção de encomendas com endereçamento incorreto, a ECT devolverá a lista de Códigos de Endereçamentos Postais (CEPs) ao FNDE para a possível correção dos erros encontrados. Além disso, a empresa é obrigada a manter um registro por doze meses contendo todas as informações sobre as

entregas realizadas nesse período. Os Correios têm até 10 dias para avisar ao FNDE sobre perdas, extravios e danos relativos à mercadoria (FNDE, 2011).

Além disso, os preços dos serviços podem ser reajustados anualmente, de acordo com o IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado). A ECT poderá repassar até duas faturas mensais ao FNDE, bem como uma fatura única, caso a entrega de todas as encomendas estejam comprovadas. As mercadorias sem comprovação de entrega terão fatura de pagamento diferenciada, em uma ou mais parcelas (FNDE, 2011).

Nos casos de divergências ou inconsistência nos dados e valores das faturas as partes deverão revisar os cálculos e proceder na elaboração de novas faturas até que as informações sejam coincidentes.

O contrato tem vigência anual, a partir da data da assinatura, podendo ser prorrogado por meio de Termo Aditivo por períodos iguais e sucessivos até o limite de sessenta dias. A inexecução total ou parcial do contrato poderá ocasionar a rescisão desse acordo entre as partes.

A dotação orçamentária do contrato disponibilizado é de R\$ 1.510.648.027,68 (um bilhão, quinhentos e dez milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, vinte e sete reais e sessenta e oito centavos), sendo dividida da seguinte forma: exercício 2012 - R\$ 146.288.432,58 (cento e quarenta e seis milhões, duzentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e trinta e dois reais e cinquenta e oito centavos); exercício 2013 - R\$ 314.643.245,52 (trezentos e quatorze milhões, seiscentos e quarenta e três mil, duzentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

Exercício 2014 – R\$ 326.281.846,95 (trezentos e vinte seis milhões, duzentos e oitenta e um mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e cinco centavos); exercício 2015 – R\$ 308.199.419,72 (trezentos e oito milhões, cento e noventa e nove mil, quatrocentos e dezenove reais e setenta e dois centavos).

Exercício 2016 - R\$ 365.429.457,53 (trezentos e sessenta e cinco milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e três centavos); exercício 2017 – R\$ 49.805.625,38 (quarenta e nove milhões, oitocentos e cinco mil, seiscentos e vinte e cinco reais e trinta e oito centavos).

Nas regiões urbanas os livros são entregues diretamente nas escolas, enquanto que na zona rural esses livros são entregues à Regional de Ensino, à Prefeitura, ou ao órgão responsável pela educação naquele município/estado. E

esses órgãos se encarregam de distribuir o material a cada escola. Essa prática foi estabelecida pela Resolução nº42/13.

Um dos temas que logo entrou em questão no início da pesquisa nos primeiros momentos de diálogos informais foi a crise econômica e financeira em que o Brasil se encontra atualmente, acarretando consequências para as políticas públicas.

As questões orçamentárias têm sido objeto de diversas conversas nas instituições públicas e na mídia. Mesmo políticas consolidadas e efetivas como o PNLD são atingidas a partir do corte de verbas e de recursos.

Nesse caso, seria necessário um levantamento não apenas financeiro, mas também político e econômico para decidir sobre a viabilidade e a necessidade dos custos adicionais de entrega dos materiais didáticos.

Esse corte do Governo pode ser consequência, também, da ausência de algumas atividades relacionadas ao levantamento de dados acerca dos resultados do PNLD de forma geral, por exemplo, pois certamente se existissem estudos sobre a importância e o impacto social decorrente dessa política, certamente seria possível tentar reverter o quadro de cortes consecutivos.

Até porque na elaboração do programa tanto a obra literária quanto o dicionário foram considerados como ferramentas basilares para a propagação de uma educação de qualidade.

Segundo o coordenador Ricardo, apenas os livros didáticos são reutilizáveis, isso significa que os alunos que recebem as obras literárias e os dicionários não repassam esses materiais para os novos alunos.

Apesar dos cortes financeiros, e também por causa deles, o livro didático foi priorizado em detrimento de periódicos, revistas, dicionários, obras literárias e complementares – todos esses materiais coordenados por outras coordenações do FNDE.

Refletindo sobre o corte de recursos, a crise atual do governo federal em balancear as contas, segurar o câmbio e outros mecanismos econômico-financeiros, bem como a dificuldade da entrega e da distribuição do livro didático nas zonas rurais, faz-se necessário questionar a viabilidade de mecanismos mais simples, virtuais e econômicos para os livros serem disponibilizados.

Em reuniões informais, foi ressaltado que, além das dificuldades orçamentárias, também existem atritos políticos com relação à distribuição dos

livros, ocorrendo conflito entre os órgãos para saber qual deles ficará responsável pelo material.

Um interessante elemento social foi explicitado como fator de atraso, e até não entrega, dos livros às escolas, é a atitude de alguns servidores desses órgãos intermediadores, pois, dependendo da coleção, os servidores guardam para si e/ ou distribuem o material no ambiente de trabalho (e até mesmo para a própria família), não repassando para as escolas.

Essa última situação é inidônea, prevista no Código Penal, Lei nº2.848/ 40, sendo julgada como crime de peculato que é a prática de se utilizar de bens móveis ou dinheiro público em proveito próprio.

Na maior parte das vezes os professores e a coordenação da escola dão por falta do material e entram em contato com as Secretarias e/ou Órgãos responsáveis pelo recebimento; esses órgãos e informam às escolas que não receberam os livros; as escolas entram em contato com a COARE, do FNDE, e comunicam o atraso.

Contudo, a partir das remessas e dos comprovantes de entrega é possível realizar o rastreamento das mercadorias, diversas vezes recebidas pelos órgãos dos estados/municípios e não repassados para as escolas. As cópias de envio e recebimento são arquivadas nos Correios por cerca de um ano.

Os Correios têm interesse em entregar todo o material de forma correta e sem atrasos, pois, de acordo com o contrato licitatório, a ECT deverá arcar com multas por atrasos e/ou perdas.

O coordenador da COLED ressaltou ainda a falta de quadro de pessoal o suficiente no FNDE para realizar o levantamento da entrega e a consequente eficácia do programa.

4.2 Reserva Técnica e Distribuição dos livros didáticos nas zonas rurais

A reserva técnica é formulada por meio de previsões construídas pela COCEQ. Os cálculos mais analíticos e os dados gerais sobre quantitativo de alunado/professores são transcritos para o Sistema de Controle de Materiais Didáticos (SIMAD) e esse realiza o cálculo puro da reserva técnica para cada escola (FNDE, 2011).

Em casos de desastres/sinistros e extravios, os Correios pagam uma multa – prevista no contrato, e são obrigados a entregar todo o material novamente. Esse novo material é solicitado a partir do SIMAD na função “Demanda de Urgência” (FNDE, 2011).

A ECT não se responsabiliza nos seguintes casos: pela mercadoria após a entrega à autoridade responsável; após o prazo de 12 meses para reclamação pelo FNDE; e quando por motivo de caso fortuito ou força maior, sendo fato necessário, com efeitos inevitáveis, estabelecido pelo artigo 393 do Código Civil.

As questões divergentes e judiciais do contrato analisado serão objeto de competência do Foro da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (FNDE, 2011).

O coordenador da COLED, Ricardo Santos, informou que os Correios realizam, sim, entregas em zonas rurais, em termos gerais. Porém, se esse acordo tivesse sido estabelecido, o valor de pagamento descrito no contrato seria altíssimo, pois a ECT cobra de cinco a seis vezes o valor da zona urbana para entregas nas zonas rurais.

O coordenador comentou ainda que o FNDE inclusive já solicitou uma planilha de custos para estudar a possibilidade de custear a distribuição do livro e dos materiais didáticos também na zona rural, mas a ECT ainda não elaborou documento formal e conciso para esclarecer e justificar as despesas e os valores cobrados de antemão.

Apesar da necessidade do aluno receber o livro, há de pesquisar os custos-benefícios de se contratar serviços extremamente caros para atender demandas pequenas. Sem contar o prazo para a entrega do livro em algumas escolas. Enquanto as Regionais de Ensino e/ou Prefeituras já conhecem a região e têm contato com as escolas, seria mais fácil realizar a distribuição nas áreas rurais do que a própria ECT.

E também por isso, no momento da criação da Resolução nº 42/2012 (dispõe sobre o PNLD para a educação básica), as áreas urbanas foram destacadas como de responsabilidade dos Correios enquanto que a distribuição para as zonas rurais seria realizada pelos órgãos de educação responsáveis por cada município / estado.

Foi analisada também a Instrução Operacional, uma espécie de Manual de Procedimentos, para padronizar o passo a passo das ações, das responsabilidades,

das funções, dos processos burocráticos, dos valores e das consequências no que diz respeito à relação FNDE e ECT.

Essa normatização estabelece a confecção da encomenda padrão, tratando de alguns assuntos importantes para a ação da política, como por exemplo: as atividades preliminares a serem executadas pelo FNDE, pelas Editoras e pela ECT; recomendações para postagem de mercadorias; formação das encomendas e dos paletes; e nomenclaturas utilizadas no texto da instrução (FNDE, 2012).

O coordenador da COLED explicou sobre a Paletização Virtual realizada pelos Correios, ou seja, o processo de acondicionamento em grandes quantidades de livros em paletes de madeira a partir do banco de dados preparado pelo FNDE, que são transformados em pacotes enumerados e detalhados por numeração de remessas, depois as cargas são organizadas e endereçadas às escolas, no caso da zona urbana, e para os órgãos de educação, no caso da zona rural.

O estabelecimento das Instruções Operacionais otimiza, formaliza e facilita o trabalho entre o FNDE, as Editoras e a ECT, como uma normatização de procedimentos e ações para o melhor funcionamento possível dos trabalhos.

As postagens são previamente decididas e acordadas entre as editoras e as respectivas unidades regionais. Além disso, as editoras são responsáveis pelo transporte da carga até uma unidade da ECT (FNDE, 2012).

O referido documento não será analisado em profundidade no presente trabalho, pois apesar da importância técnica da definição e procedimentos desse processo, o objetivo é a entrega e a distribuição do livro didático, com foco na eficácia da política, e não nas normas e nos procedimentos técnicos.

Outro fator importante saber é que a definição de urbano e rural dos Correios é quase idêntica à definição do Censo – IBGE. No Ministério das Comunicações (MC) há descrições sobre áreas urbanas e rurais, mas nem todas coincidem com a descrição de localidade dos Correios, ou seja, algumas regiões são descritas pelo MC como urbanas, mas são consideradas como rurais pela ECT, e vice-versa.

Para o FNDE, essa situação ocasiona erros sutis na distribuição, pelo menos foi a informação delatada pelo coordenador da COLED. Esse fato pode ocasionar endereçamentos díspares no momento da entrega, acarretando prejuízos na distribuição física dos livros e dos materiais didáticos em geral.

Tabela 1 – Quantidade de livros distribuídos PNLD 2015, por zona.

Zona	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Subtotal: PNLD 2015	PNLD Campo 2015	PNLD2015 e PNLD Campo 2015
Urbana	22.366.850	22.055.305	79.568.529	123.990.684	16.262	124.006.946
Rural	1.665.791	3.991.148	3.792.437	9.449.376	3.592.708	13.042.084

Fonte: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / CGPLI

Aspecto importante do PNLD a ser exposto é a universalidade do atendimento. Desde 2010 qualquer escola da rede pública de ensino pode realizar a adesão ao Programa. Esse fato estimula a utilização de livros didáticos, e não de apostilas, como ainda utilizadas em algumas localidades. Essa é uma decisão da Prefeitura de cada município. (FNDE, 2014).

Tabela 2 – Quantidade de livros, Alunos beneficiados e escolas, PNLD 2015, por região.

Região	Escolas	Alunos	Quantidade	Porcentagem
Norte	20.062	3.630.312	15.632.141	11,4%
Nordeste	54.706	9.052.186	40.848.873	29,8%
Sudeste	28.677	11.416.569	52.672.572	38,4%
Sul	14.439	4.193.552	17.735.624	12,9%
Centro-Oeste	6.063	2.307.569	10.159.820	7,4%
Brasil	123.947	30.600.188	137.049.030	100%

Fonte: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / CGPLI

Conforme indicador de adesão ao PNLD, 97,27% das redes de ensino do país aderiram ao Programa. A adesão pode ser total ou parcial, ou seja, aderir a todos os segmentos (1º ao 5º ano do ensino fundamental, 6º ao 9º ano do ensino fundamental ou 1º ao 3º ano do ensino médio) ou alguns, conforme estabelecem as diretrizes do PNLD (FNDE, 2014).

Assim, existem municípios que suspenderam o atendimento de certos segmentos e outros que não aderiram ao Programa. Conforme declarado no Relatório de Gestão 2014 do FNDE, somente 1% dos alunos da educação básica não foi beneficiado pelo PNLD. Dos 30.937.760 alunos projetados pelo censo escolar para o PNLD 2015, 337.572 não foram atendidos pelo PNLD em função da não adesão pelas redes ou por não escolha do livro pela escola.

A partir do modelo gerencial utilizado pelo FNDE na implementação do PNLD é possível compreender o sucesso do Programa. A busca não apenas pela

economicidade, mas também pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade da política é um ponto forte e perceptível nas ações e nos projetos desenvolvidos pela CGPLI.

O compromisso dos servidores com o PNLD, bem como com as escolas e com todas as fases que perpassam a política é notável e desencadeia uma implementação transparente, e legal, promovida a partir de métodos desburocratizados e efetivos. Alcançando a solução para quase todos os problemas enfrentados pelo PNLD.

4.3 Percepção dos atores acerca da distribuição dos livros didáticos nos municípios de Oiapoque e Macapá

Como ferramenta de análise para a presente pesquisa também foram realizadas entrevista com servidoras das Secretarias de Educação de Macapá e de Oiapoque.

As entrevistas foram essenciais para o desenvolvimento do trabalho, até porque:

Estudar e analisar a política requer o exame das práticas e dos discursos que os governantes produzem, e também de ações e discursos produzidos a respeito destes pelo que estão fora do governo. Assim, ao estudar as políticas educacionais é preciso examinar as ações e os discursos dos diversos sujeitos sociais envolvidos com as instituições escolares (CORDIOLLI, p.31, 2011).

Empecilhos e dificuldades foram encontrados na tentativa de realizar a comunicação com os municípios pesquisados. Os telefones das Secretarias de Educação estavam bloqueados, inclusive para receber ligações, as contas telefônicas não têm sido pagas por falta de verba das Prefeituras. Sendo assim, foi necessário investigar os telefones pessoais dos servidores responsáveis pelo PNLD nos municípios estudados.

A primeira servidora entrevistada foi a responsável pelo PNLD de Macapá, Sr.^a Anne Nobre, da Secretaria de Educação do município.

Quando questionada sobre a entrega dos livros didáticos nas escolas rurais a servidora comentou: “As verbas são escassas, e há uma situação de vulnerabilidade

dos professores/coordenadores que chegam a pagar dos seus próprios salários pelos fretes, aos atravessadores, às embarcações, às voadeiras e ao táxi fretado”.

Isso porque há regiões em que é necessário realizar viagens tanto por meios terrestres quanto por meios fluviais. Em comunidades como Jaranduba do Bailique, Ilha da Croa e Pedreira é preciso mais de 24h de viagem para se chegar a essas regiões, sendo necessário, inclusive, pernoite.

As localidades supracitadas são extremamente pobres, e a educação faz-se de importância plena, pois é uma das formas de emancipação e desenvolvimento dos cidadãos. Portanto, o livro didático é percebido como ferramenta crucial para a difusão e para a propagação de conhecimentos, visando impactar positivamente a vida de crianças e jovens dessas comunidades.

Segundo a servidora, mesmo as regiões rurais que podem ser visitadas apenas por via terrestre são de difícil acesso, não apenas pelo aspecto geográfico do estado do Amapá como um todo, mas também pela falta de infraestrutura da região.

Além disso, para que seja realizada a entrega do livro em alguns endereços é necessário que a Secretaria de Educação disponibilize um caminhão, e também a gasolina, e isso é, na maioria das vezes, um contratempo no momento da entrega, pois nem sempre há veículos disponíveis, muito menos verba para custear a gasolina.

A partir dessa explicação da servidora foi possível compreender também o motivo pelo qual a Secretaria de Educação está com o telefone cortado até para receber ligações. Certamente as disponibilidades financeiras da Prefeitura não devem estar conseguindo atender às demandas básicas do município.

Segundo Anne, em 2011 foi um ano crítico para a entrega dos materiais didáticos nas escolas rurais por ter ocorrido um evento natural anual mais intenso, o da pororoca. Também conhecido como macaréu, ou mupororoca, esse fenômeno natural ocorre a partir do encontro das correntes fluviais com as águas oceânicas (águas de rios com as águas do mar) e causa ondas altas e violentas (VAL&VAL, 2004).

A servidora comentou que anualmente esse fenômeno natural atinge a entrega dos livros porque ocorre entre fevereiro e março, o mesmo período em que geralmente o livro e todos os outros materiais didáticos são distribuídos.

Contudo, os materiais com frequência são enviados com antecedência pela ECT, logo, geralmente não prejudica o andamento das aulas. Quando atrasos longos acontecem os calendários de aula são reorganizados, e os professores e alunos nem sempre se adaptam com facilidade a essas mudanças.

É preciso lembrar que a região Norte foi escolhida por ter a maior extensão territorial do país e por apresentar elementos geográficos propensos a gerar dificuldades na logística de distribuição dos livros didáticos, especialmente devido à grande complexidade de rios, ao isolamento geográfico e à Região Amazônica que a caracterizam.

Na perspectiva do Livro Campo, Anne informou que esses livros são bons, porém não se adaptam a todas as comunidades. Disciplinas como História, Geografia e Ciências não abordam aspectos locais e cruciais a certas comunidades. Outro fato importante é que há algumas escolas urbanas recebendo livro campo pelo fato de estarem mais próximas à região rural do que urbana.

Na zona rural a distribuição do livro é lenta, trabalhosa e depende muito mais do compromisso do professor em seguir os materiais didáticos e readaptar as situações do cotidiano às realidades das letras escritas.

A servidora informou ainda que, apesar da dificuldade e da morosidade em relação à entrega do livro nas zonas rurais, a maioria dos alunos dessas localidades têm o livro, especialmente porque os professores dessas comunidades, no geral, são mais envolvidos.

Os diretores e professores são os responsáveis locais (da comunidade) em distribuir os livros aos alunos. Muitas vezes essa realidade não se repete na zona urbana. Anne comentou que muitos pais nas zonas urbanas deixam de buscar os livros para seus filhos, dificultando, inclusive, o trabalho do professor em sala de aula.

A entrega, mesmo nas zonas urbanas, realizada pelos Correios, é vista com insatisfação pelos cidadãos de Macapá, Anne ressalta que há demora, extravio e danificação das mercadorias entregues pela empresa. Apesar desse fato, geralmente as situações têm sido resolvidas.

A servidora informou ainda que as escolas das zonas urbanas precisam ter pessoas responsáveis para receber os materiais didáticos, porém, essa exigência não se estende às escolas rurais.

Apesar disso, faltam menos livros nas comunidades rurais, até porque a quantidade de alunos é reduzida em comparação ao alunado das escolas urbanas.

Os professores/ coordenadores são mais comprometidos com o Programa e buscam, incessantemente, tanto a qualidade dos livros quanto meios para que esses cheguem a tempo do início do ano letivo.

Na percepção de Anne, o PNLD, especialmente o PNLD Campo, obteve uma conquista, fortaleceu o trabalho com a educação, com o professor e com os alunos.

Além disso, Anne informou que o índice de evasão diminuiu, os professores estão sendo incentivados à qualificação profissional, o FNDE tem apoiado diretamente, e sempre que possível, todos os processos em relação ao livro, aos materiais didáticos, à merenda e a todas as ferramentas educacionais disponíveis no município.

A segunda servidora entrevistada foi a Sr.^a Fernanda Callado. Responsável pelo PNLD Oiapoque, Fernanda informou que há uma morosidade considerável referente à distribuição do livro didático nas regiões rurais de Oiapoque.

A comunicação foi de extrema dificuldade com essa região, e a servidora revelou que: “A telefonia oscila bastante, a comunicação é falha e demorada, às vezes na zona urbana é mais fácil se comunicar pelo *zap* do que pela telefonia fixa e celular. É muito raro ter escola que possua esse atendimento”.

Segundo a servidora, as escolas mais prejudicadas são as escolas indígenas e ribeirinhas, pois geralmente os livros chegam com atraso, mas como a comunicação é difícil, muitas vezes não é possível revelar o fato nem mesmo ao FNDE e/ou às autoridades responsáveis.

E acrescenta: “Este ano, por sinal, foi quase impossível ir até algumas reservas indígenas entregar os livros, pois nestes casos não houve responsáveis no controle e no atendimento do recebimento dos livros das escolas”.

A servidora agradeceu e elogiou a pesquisa escrevendo:

Gostaria de agradecer a oportunidade de ser ouvida e das propostas que lançaram na questão nº 13, por este canal de comunicação de seu projeto científico PNLD Campo. Agradeço em nome da Secretaria Municipal de Educação de Oiapoque AP. Acredito que medidas serão tomadas em 2016 para melhorar o escoamento dos livros aqui na escola da zona rural, de áreas fronteiriças, no qual atendemos alunos com diversos saberes, isto é, de dois Campos Binacionais: Brasil e França. A diversidade é gigantesca, atendemos alunos oriundos do Garimpo e filhos de garimpeiros, alunos bisnetos e tataranetos oriundos da Comunidade Quilombolas, atendemos alunos Indígenas nas suas etnias: Palikur, *Galibi*, *Juminã* e *Uaça*.

Nas suas diversidades culturais. Esses são casos mais relevante e de grandes dificuldades, e oscilações, na Gestão da Educação do Município, haja vista que somente em 02 anos foi trocado de gestor 3 vezes, o que revela que é necessário uma reflexão: qual o tipo de cidadãos queremos realmente formar?

Fernanda, quando questionada se há práticas de peculato no município em relação aos materiais didáticos, respondeu: “É imprescindível utilizar de toda a legislação e de orientações conduzidas com rigor e ética de modo a efetuar uma gestão que haja com práticas democráticas e legais”.

Negou incidentes de recolhimento de materiais didáticos para utilização de terceiros, que não os alunos da rede de ensino. Além disso, a servidora demonstrou-se a favor de um novo contrato entre FNDE e ECT para promover a distribuição dos livros didáticos em tempo hábil, evitando atrasos na entrega e sobrecarga de despesas para as Prefeituras municipais.

A servidora comenta a necessidade de se estabelecer um novo contrato com a ECT, que promova a distribuição dos livros e demais materiais didáticos também nas áreas rurais do país.

Nesse aspecto, é importante ressaltar a resposta, via *e-mail*, a uma das questões da entrevista no que diz respeito à onerosidade do contrato entre o FNDE e a ECT. A servidora escreveu:

Sim. Infelizmente geraria mais imposto e gastos. Contudo, o nível de aceleração seria contemplado no planejamento de ensino, no sistema de avaliação, nos projetos pedagógicos que quase nunca participam estas escolas, por estarem fora do ciclo de entrega. E também para professores e alunos a distribuição dos livros seria de suma importância para a desenvoltura na questão metodológica e didática, auxiliado na prática pedagógica dos professores, orientação dos recursos e encartes, que são disponibilizados nos anexos dos livros, leitura do guia, CD's, cartazes e mini projetos, experiências da natureza que muitas vezes são disponibilizados nos encartes enriquecendo ainda mais a prática do professor que será multiplicado em forma de ensino para os alunos de forma interdisciplinar e na transversalidade.

A partir dos dados e informações coletados durante o período de imersão foi possível analisar a gestão utilizada pelo FNDE na implementação do PNLD. Essa gestão é gerencial, voltada para a eficiência, para a eficácia e para a efetividade da política pública, bem como pela legalidade, pela desburocratização e pela economicidade do Programa.

Um dos indicadores de eficácia do PNLD é o índice de entrega dos livros nas escolas antes do início do ano letivo, considerando os quantitativos distribuídos em todos os municípios brasileiros no período de apenas 120 dias entre o início da entrega e o início do ano letivo. Os números expressivos representam níveis de excelência na distribuição dos livros.

Tabela 3 – Entrega dos livros antes do início do ano letivo.

Programa	Quantidade de Livros	Quantidade entregue até 10 de fevereiro	Percentual entregue até 10 de fevereiro
PNLD 2009	103.234.147	101.350.537	98,18%
PNLD 2010	114.770.768	110.741.782	96,49%
PNLD 2011	135.669.202	131.758.492	97,12%
PNLD 2012	163.211.803	163.098.789	99,93%
PNLD 2013	132.670.307	130.494.514	98,36%
PNLD 2014	142.237.434	135.125.562	95,00%
PNLD 2015	144.291.373	143.266.904	99,29%

Fonte: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / CGPLI

Como consta no Relatório de Gestão do FNDE de 2014:

O sucesso dos Programas do Livro decorre em função da implementação de ações inovadoras, bem como do aperfeiçoamento constante dos processos. Além disso, medidas de natureza preventiva são realizadas durante a sua execução e acompanhadas por mecanismos de controle que possibilitam antecipar a existência de possíveis riscos no seu desenvolvimento, visando o atingimento das metas e objetivos dentro da previsão estabelecida, garantindo assim a eficácia e a eficiência dos programas (FNDE, p.127, 2014).

Portanto, há eficácia da distribuição do livro didático, no âmbito do FNDE, para todas as regiões do país. Nas zonas rurais de Oiapoque e de Macapá também há eficácia na entrega dos livros, os empecilhos são os aspectos geográficos e financeiros, atrasando a distribuição.

Porém, com o apoio da comunidade, de professores, diretores e coordenadores o PNLD consegue atingir seu objetivo nessas localidades. As comunidades tradicionais, geralmente, são as mais afetadas, podendo, inclusive comprometer o calendário letivo da escola.

Os servidores, tanto do FNDE, quanto das Secretarias de Educação de Macapá e de Oiapoque percebem o PNLD como um Programa eficiente, eficaz e efetivo. Um Programa com ferramentas e ações visando o atendimento dos alunos

beneficiados, bem como das escolas participantes. Os planejamentos das atividades são monitorados de forma constante a partir de controles internos e externos.

Pela Resolução nº42/13 o FNDE é responsável pela entrega dos livros nas Prefeituras ou Secretarias de Educação quando de escolas das zonas rurais. Os dados apresentados pelo FNDE em relação à entrega referem-se a isso, e não à entrega diretamente às escolas.

Por isso, é preciso perceber que no que tange a obrigação do FNDE em cumprir a entrega, essa meta tem sido efetivada. Porém, analisando a situação da realidade a partir do momento em que os livros chegam até as Secretarias é possível notar a falta de organização, de verbas, de transporte e de pessoal para realizar a distribuição de forma eficaz no nível da entrega às zonas urbanas.

Esse fato dificulta e prejudica, de certa forma e em alguma medida, o trabalho dos professores e da coordenação pedagógica na aplicação dos planos de aula, de atividades e de cumprimento do ano letivo conforme planejamento escolar.

A educação, apesar de um dos meios mais propagadores da ideologia dominante, também pode se tornar um espaço para a reconfiguração social, proporcionando ascensão e mobilidade social na estrutura (CORDIOLLI, 2011).

O PNLD é Programa fundamental para a qualidade, para a propagação e para o desenvolvimento da educação no Brasil. Políticas públicas com essa dimensão devem ser estudadas, valorizadas e incentivadas para ajudar a transformar a realidade de diversos indivíduos, especialmente os de comunidades tradicionais e de baixa renda, promovendo cidadania e justiça social.

5 Considerações Finais

Uma das ferramentas pedagógicas essenciais para promover a educação é o livro didático, e por isso o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi escolhido como objeto de pesquisa, sendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o local de imersão, sendo possível estudar, investigar e analisar elementos que perpassam esse Programa.

A partir do PNLD foi possível estabelecer parcerias entre instituições públicas e privadas a fim de disponibilizar materiais pedagógicos de qualidade, sendo possível transformar a vida de comunidades urbanas e rurais.

Portanto, observa-se que programas como PNLD são importantes ferramentas governamentais para enfatizar e promover melhores condições educacionais aos alunos da rede pública de ensino do país (BRASIL, 2012).

A distribuição dos livros didáticos para escolas das zonas rurais da região Norte do Brasil apresentou-se como uma falha no processo do PNLD. Sendo assim, esta pesquisa investigou a eficácia da distribuição do livro didático, a partir do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), às escolas das regiões rurais do Oiapoque e de Macapá.

Com base nos dados coletados foi possível perceber que existe eficácia na distribuição dos livros didáticos às escolas das regiões urbanas e às Secretarias Municipais, responsáveis pela distribuição nas áreas rurais. Porém, as escolas das regiões rurais não têm o mesmo grau de eficácia das escolas urbanas no que se refere à entrega do livro, dificultando a vida de professores e alunos durante o ano letivo.

Isso ocorre porque, segundo a Resolução nº42/13, o FNDE é responsável pela entrega dos materiais didáticos das zonas urbanas (diretamente nas escolas) e das zonas rurais (para Prefeituras ou Secretarias de Educação), sendo essas distribuições realizadas a partir de um contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT).

No Oiapoque, por exemplo, comunidades indígenas, bem como as comunidades ribeirinhas, localizam-se em áreas distantes e com agravantes geográficos, e de infraestrutura, retardando o processo de entrega e, algumas vezes, o início do calendário de aulas e atividades escolares.

Em Macapá também há escolas em regiões rurais que demandam até um dia de viagem, com pernoite, para ser possível a entrega dos materiais. Para se chegar até essas localidades é preciso percorrer trajetos tanto terrestres quanto fluviais, sendo necessários diferentes meios de transporte, como caminhão, barcos e voadeiras (por causa dos igarapés).

Não bastassem os contratempos geográficos e de infraestrutura, as Prefeituras também enfrentam a falta de verbas públicas para alugar os meios de transporte para a ação de distribuição dos livros. Como relatado pelos entrevistados, por diversas vezes professores/coordenadores e servidores pagam, do próprio salário, os custos para a entrega das mercadorias.

Diante disso, evidenciou-se que, na visão dos servidores do PNLD das Secretarias de Educação, bem como dos Secretários de Educação, dos municípios de Oiapoque e de Macapá, nas regiões rurais encontra-se mais participação, e responsabilização, de professores/coordenadores e de servidores das Secretarias no que diz respeito à entrega do livro aos alunos.

Além dessa condição, foi possível averiguar que não há um levantamento formal do número de livros recebidos pelos alunos dessas áreas rurais. A Prefeitura, ou a Secretaria de Educação do município, envia um encarregado, servidor público e geralmente do sexo masculino (porque precisa auxiliar no carregamento e descarregamento dos materiais), para entregar os livros nas escolas.

Contudo, esse servidor não é obrigado a realizar registro público em relação à quantidade de livros entregues às escolas. Geralmente a distribuição é registrada em papel A4, à caneta, e depois guardado na instituição pública responsável, mas esse preenchimento não é obrigatório, por isso não é repassado para documentos oficiais.

Portanto, os dados oficiais são os dados dos Correios, que entregam os malotes nas Secretarias ou instituições responsáveis. Essas informações, apesar de formais, não mapeiam a realidade de distribuição dos livros nas escolas das zonas rurais do país, deixando as Secretarias, as Prefeituras e os servidores públicos dessas regiões sobrecarregados com a responsabilidade dessa ação.

Sendo assim, apresenta-se como uma possível solução para a morosidade do processo de entrega dos materiais didáticos nas zonas rurais a mudança da Resolução nº42/13, transferindo a responsabilidade da distribuição desses materiais para o FNDE tanto nas zonas urbanas quanto rurais do país.

A partir dessa modificação legislativa seria possível estabelecer um novo contrato com a ECT, a fim de promover a distribuição dos materiais didáticos mesmo nas localidades mais distantes e de difícil acesso. Para isso também seria necessário um estudo com levantamento de valores e de disponibilidade da ECT em realizar a entrega nessas regiões.

Ampliar o contrato com os Correios encareceria, financeiramente, o contrato de entrega e acarretaria mais responsabilidade ao FNDE. Contudo, apesar da crise econômica e financeira que o Brasil tem enfrentado, os custos sociais decorrentes da não entrega do livro, ou da entrega fora do prazo, são maiores e mais complexos se comparados ao fator financeiro.

Durante o período de imersão foi possível perceber o empenho, a qualidade do trabalho e a eficiência dos servidores do FNDE com as políticas implementadas pela instituição. E apesar de ter percebido o compromisso dos servidores dos municípios estudados, as condições materiais, estruturais e financeiras desses municípios divergem das encontradas no FNDE.

Portanto, parece razoável o próprio FNDE, por meio da ECT, tornar-se responsável pela entrega do material didático a todas as escolas do país, implementando o PNLD de forma igualmente eficaz às distintas regiões.

A educação, no Brasil, é um direito social garantido constitucionalmente, portanto, o Estado tem como dever proporcionar condições para a universalização tanto do ensino quanto dos meios pedagógicos para o desenvolvimento escolar.

Promover educação e materiais didáticos de qualidade significa promover o desenvolvimento social, cultural e econômico. O PNLD deve ser ampliado e reestruturado a fim de melhorar o acesso à educação, permitindo a transformação da realidade social de milhares de indivíduos, especialmente de comunidades carentes e tradicionais.

Garantir a eficácia do Programa, de fato, a todas as regiões do país, representa comprometimento com a educação. Colocaria em prática não apenas a missão e a visão do FNDE, mas também o dever do Estado brasileiro, de proporcionar a primazia na gestão de políticas públicas, bem como a inclusão social e a cidadania.

9 Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 50 pp., 1997. Disponível em: <
<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 48, n. 3, p. 104 – 132, set./dez. 1997. Disponível em: <
<file:///C:/Users/Samsung/Downloads/5%20Cec%C3%ADlia%20Arag%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

ARAÚJO, K. R. A. **O Capital Cultural Familiar: a percepção das famílias em relação às escolas dos filhos**. Monografia de Conclusão de Curso, 2006, UnB.

BASTOS, Ana Paula Barbosa Leite. Herdeiros ou sobreviventes: Mobilidade social no ensino superior no Rio de Janeiro. Dissertação. UFRJ, 2004. Disponível em: <http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/1199/1/tese.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

BOURDIEU, Pierre. PASSERON, JC. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 5ª Edição. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de out. de 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 ago. 2015.

BRASIL, Decreto nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as Condições de Produção, Importação e Utilização do Livro Didático. Lei do Livro Didático. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de jan. de 1939. Disponível em: <

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL, Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de fev. de 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>.

Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL, Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de jan. de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

BRASIL, Decreto nº 77.107, de 04 de fevereiro de 1976. Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de fev. de 1976. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77107-4-fevereiro-1976-425615-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

BRASIL, Decreto nº 7.691, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e remaneja cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de mar. de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7691.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

BRASIL, Decreto- Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de set. de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm#art1>.

Acesso em: 23 ago. 2015.

BRASIL, GOVERNO DO AMAPÁ. Institucional. Disponível em: < <http://www.ap.gov.br/amapa/site/paginas/municipios/amapa.jsp>>. Acesso em: 24 set. 2015.

BRASIL, Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de nov. de 1968. Disponível em: https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=LEI&num_ato=00005537&seq_ato=000&vlr_ano=1968&sql_orgao=NI. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dez. de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de jun. de 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: < https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sql_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 13 set. 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009. Disponível em:

http://www.gespublica.gov.br/folder_legislacao/documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.

Acesso em: 14 set. 2015.

CHOPPIN, Alain. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, nº3, set./dec., 2004, pp. 549-566. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n3/a12v30n3.pdf>>. Acesso em 28 set. 2015.

CORDIOLLI, Marcos. **Sistemas de Ensino e Políticas Educacionais no Brasil**. Editora Ibpx, São Paulo, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Livro Didático como Assistência ao Estudante. Revista Diálogo Educacional, Curitiba, v. 9, nº 26, jan./abr., 2009, pp. 119-130. Disponível em: < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.pucpr.br%2Ffreol%2Findex.php%2Fdialogo%3Fdd99%3Dpdf%26dd1%3D2591&ei=zt6JVfXYG4eeNveQg8gC&usq=AFQjCNETgwS888lenrSxScG0q9e9uJ7_Ow&bvm=bv.96339352,d.eXY>. Acesso em: 23 out. 2015.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. 8ª Edição. São Paulo: Melhoramentos, 1972.

FACHINETTO, R.F.; NEVES, C.E.; RAIZER, Leandro. Acesso, Expansão e Equidade na Educação Superior: Novos Desafios para a Política Educacional Brasileira. Dossiê, Sociologias, Porto Alegre, ano 09, nº 17, jan./jun., 2007, pp. 124-157. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a06n17>>. Acesso em 15 out. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n.59, p. 97 – 169, out. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: O dicionário da língua portuguesa**. 8ª Edição. Curitiba: Editora Positivo, 2010.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v.21, p. 211 – 259, 2000. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 04 set. 2015.

FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. ENAP, Brasília, 2014.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Quadro geral de distribuição de quilombos por região do Brasil. Atualizado em 23 fev. de 2015. Disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/quadro-geral-por-regiao-ate-23-02-2015.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Institucional. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Gestão: FNDE – 2013. Brasília, mar. 2014. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Gestão: FNDE – 2014. Brasília, abr. 2015. Disponível em: <

file:///C:/Users/Samsung/Downloads/relatoriogestao_2014.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/pt/>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. Caderno de Estudos, São Paulo, FIPECAFI, nº21, mai./ago., 1999. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cest/n21/n21a02.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS): Brasil 2015. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254 .pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf). Acesso em: 24 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) 2014. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149>. Acesso em: 24 set. 2015.

LIBÂNEO, J.C. **Democratização da Escola Pública**. Edições Loyola, São Paulo, 2006.

LONGO, Rose Mary J. Gestão da qualidade: Evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação. In: SEMINÁRIO DE GESTÃO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: EM BUSCA DA EXCELÊNCIA, 1996, Brasília. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1722/1/td_0397.pdf>. Acesso em: 16 out. 2015.

MARINI, Caio.; MARTINS, Humberto Falcão. Governança para resultados: atributos ideais de um modelo. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, painel 12/046, Brasília. Disponível em: < http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I

[II congresso consad/painel 12/governanca para resultados conceitos e tendenci as.pdf](#)>. Acesso em: 16 ago. 2015.

MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os Ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira**. Editora HUCITEC, ANPOCS, São Paulo, 2005.

MINAYO, Maria Cecília. S.(org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 32º edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012.

PASTORE, J.; SILVA, N.do V. **Mobilidade Social no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr., 1996. Disponível em: < <file:///C:/Users/Samsung/Downloads/702-2336-1-PB.pdf>>. Acesso em: 16 de set. 2015.

ROCHA, Ana Angélica B. M. A importância da implementação para a análise das políticas públicas. Pensamento & Realidade, São Paulo, ano XV, v. 27 nº 1/2012, p.3-16, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521/8337>>. Acesso em: 15 out. 2015.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Mª das Graças & CARVALHO, Mª Izabel V. (Orgs). **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. São Paulo: Record, p.197-199, 2005.

SILVINO, Eliziane França Moreira; VERCEZE, Rosa M. A. Nechi. O livro didático e suas implicações na prática do professor nas escolas públicas de Guajará-Mirim. Práxis Educacional, Bahia, v. 4, n. 4, p. 82 – 102, jan./jun., 2008. Disponível em: <

<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/328/361>>. Acesso em: 28 out. 2015.

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 15, n. 19, Cortez, jan./ mar. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a03n109.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2015.

SOUSA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2. Acesso em: 09 set. 2015.

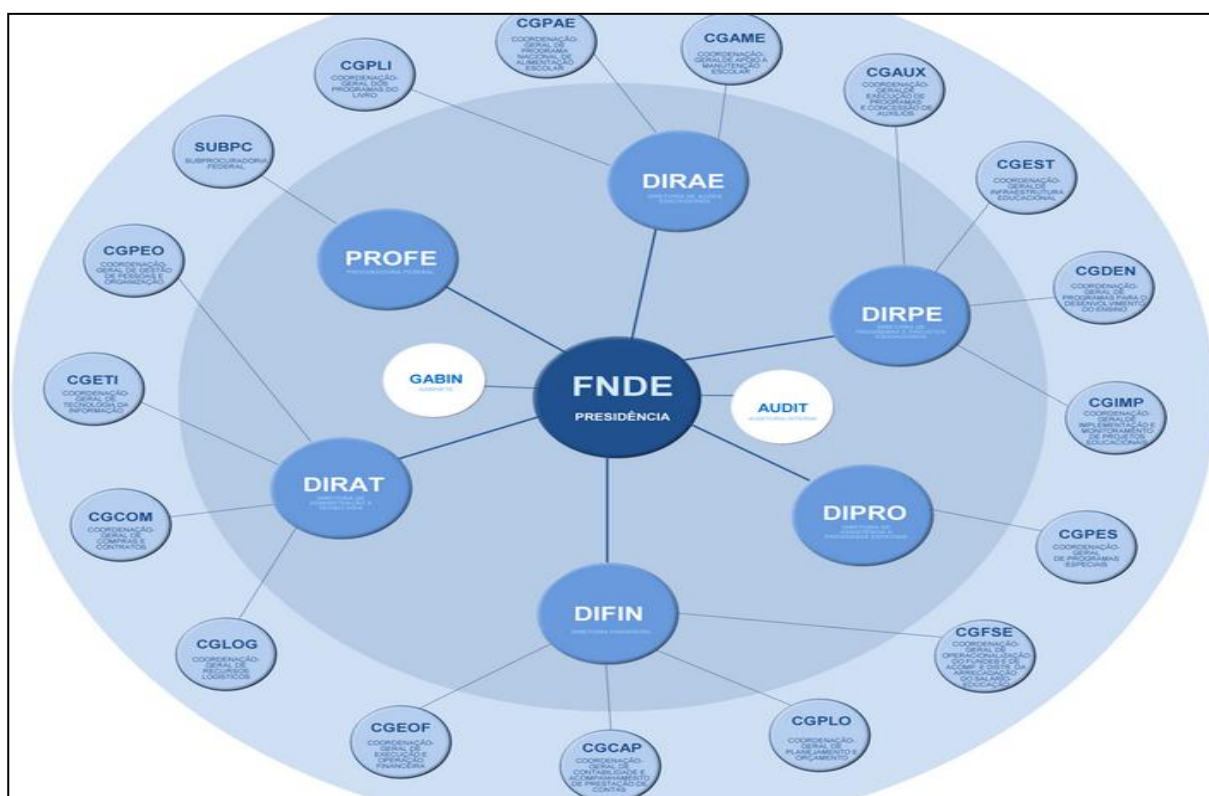
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: < <http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/territ%C3%B3rios-remanescentes-de-quilombos>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

VAL, Adalberto; VAL, Vera de Almeida. Rio Amazonas: tesouro descoberto. Revista de Ciência e Cultura, São Paulo, v. 56, n. 3, jul./set. 2004. Disponível em: < <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n3/a05v56n3.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5 – 43, mar./abr.1996. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>>. Acesso em: 23 set. 2015.

Apêndice

Apêndice A – Organograma



Fonte: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FUNDE), 2015.